

Teil H: Anhörungsberichte zu den Änderungen der EBK-Geldwäschereiverordnung

I Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung, Bericht der Eidg. Bankenkommision

Mai 2007

1 Zusammenfassung

Im Jahre 2005 prüfte die «Financial Action Task Force» (FATF), ob die Schweizer Bestimmungen und ihre Praxis zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung den Empfehlungen der FATF entsprechen. In ihrem im Herbst 2005 veröffentlichten Bericht empfahl sie der Schweiz verschiedene Anpassungen. Einige dieser Empfehlungen betreffen die Regulierung im Bankensektor. In Folge der Evaluation beauftragte die Eidg. Bankenkommision (EBK) eine gemischte Arbeitsgruppe mit Vertretern der Banken sowie der Kontrollstelle für Geldwäscherei (KST) zu prüfen, ob aufgrund der an der Schweizer Geldwäschereiregulierung geübten Kritik Regulierungsbedarf besteht, und allfällige Vorschläge zu erarbeiten. Gegenstand dieser Prüfung waren die geltende Geldwäschereiverordnung der EBK (GwV-EBK) sowie die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB).

Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die geltende Regelung im Bankensektor keiner grundlegenden Änderung bedarf. Der diesem System zugrunde liegende risikoorientierte Ansatz habe sich bewährt und sei beizubehalten. Hingegen hielt die Arbeitsgruppe für erforderlich, einzelne Bestimmungen den seit Inkrafttreten der GwV-EBK erfolgten Änderungen der internationalen Standards anzupassen und die bestehende Praxis zu präzisieren. Des Weiteren war der Geltungsbereich der GwV-EBK an das im Januar 2007 in Kraft getretene Kollektivanlagengesetz (KAG) anzupassen.

Die Arbeitsgruppe formulierte eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung der GwV-EBK und sprach Empfehlungen zur Anpassung der VSB aus. Mit diesen Änderungen wird auch den Empfehlungen der FATF, soweit diese die Geldwäschereiregulierung des Bankensektors betreffen, entsprochen. Die Änderungsvorschläge umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Anpassung der Bestimmung zur Angabe des Auftraggebers bei Zahlungsaufträgen an die internationale Praxis
- Präzisierung der Sorgfaltspflichten bei erhöhten Risiken im grenzüberschreitenden Korrespondenzbankgeschäft
- Präzisierung der bei Niederlassungen im Ausland zu beachtenden Sorgfaltspflichten (grundlegende Prinzipien des Geldwäschereigesetzes und der Verordnung)
- Anforderungen an die sorgfältige Auswahl des Personals
- Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement bei der Verwendung moderner Technologien (Internet-Banking, Telebanking)
- Anpassung des Geltungsbereichs der GwV-EBK an das neue Kollektivanlagengesetz

Die EBK begrüsst die Vorschläge der Arbeitsgruppe. Sie ist der Auffassung, dass die Schweiz eine pragmatische, risikoorientierte und prinzipien-basierte Geldwäschereiregulierung braucht, die sich an der internationalen Praxis orientiert. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe tragen diesen Anforderungen Rechnung.

Die EBK fordert die Banken auf, Massnahmen zu ergreifen, um die Abschaffung von Inhabersparheften zu beschleunigen. Nach wie vor finden sich Inhabersparhefte in der Schweiz im Umlauf. Weder der Inhaber noch der wirtschaftlich Berechtigte ist den Banken bekannt. Diese Praxis birgt potentielle Missbrauchsgefahren und führte deshalb zu scharfer Kritik der FATF. Inhabersparhefte sollten deshalb verboten und innert sinnvoller Fristen abgeschafft werden. Die Banken sind aufgefordert, der EBK über die Fortschritte in diesen Bemühungen jährlich (erstmalig per 30.6.2008) Bericht zu erstatten.

Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Änderungen sind spätestens bis am 31. August 2007 an die EBK zu richten. Die EBK beabsichtigt die Verordnungsänderungen im Herbst zu verabschieden und auf den 1. Juli 2008 in Kraft zu setzen.

2 Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe

Im März 2006 setzte die EBK eine gemischte Arbeitsgruppe («Follow up FATF/GAFI/ Banken») unter Leitung der EBK und mit Vertretern der Banken und der Kontrollstelle für Geldwäscherei ein. Die FATF hatte im März 2005 ein Länderexamen in der Schweiz durchgeführt und in ihrem Bericht eine Reihe von Kritikpunkten vorgebracht.¹ Einige davon betrafen den Bankensektor. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag zu prüfen, ob die geltende Regelung im Bankensektor einer Änderung bedarf, und entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. Gemäss dem Mandat der EBK hatte die Arbeitsgruppe folgende Punkte zu prüfen:

- Anzuwendende Sorgfalt infolge Änderungen des Vortatenkataloges (FATF-Empfehlung (E. 1))
- Abschaffung von Inhabersparheften (E. 5)
- Identifizierung des Vertragspartners bei Nichtzustandekommen einer Geschäftsbeziehung (E. 5)
- Identifizierung der Vertretungsberechtigten von juristischen Personen (E. 5)
- Identifizierung bei Eröffnung von Konten zwecks Liberierung des Kapitals bei Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (E. 5)
- Anzuwendende Sorgfalt bei grenzüberschreitenden Korrespondenzbankbeziehungen (E. 7, E. 18)
- Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement bei der Verwendung moderner Technologien wie E-Banking (E. 8)
- Identifizierung durch sog. «introducer» in einem Konzernverhältnis (E. 9)
- Anforderungen an die sorgfältige Auswahl des Personals (E. 15)

¹ Näheres unter Ziff. 3.

- Sorgfaltspflichten der Niederlassungen im Ausland (E. 22)
- Angabe der Auftraggeber bei Zahlungsaufträgen (FATF-Sonderempfehlung VII)

Der Arbeitsgruppe gehörten die folgenden Personen an:

- Frau Eva Hüpkes, Sekretariat der EBK, Leiterin Regulierung (Vorsitz der Arbeitsgruppe)
- Frau Dina Beti, Kontrollstelle für Geldwäscherei, Leiterin
- Herr Richard Casanova, Zürcher Kantonalbank, Leiter SILB
- Herr Hanspeter Dietzi, UBS, Deputy General Counsel
- Herr Maurizio Genoni, Bank Sa. Oppenheim, Mitglied der Geschäftsleitung
- Herr Alexander Hartmann, Bank Sarasin, Leiter Group Compliance
- Frau Ursula Lang, Credit Suisse, compliance shared services
- Herr Sylvain Matthey-Junod, Pictet & Cie, Leiter Rechtsdienst
- Herr Roland Schaub, Raiffeisen Schweiz, Leiter Legal & Compliance
- Frau Renate Schwob, Schweizerische Bankiervereinigung, Mitglied der Geschäftsleitung
- Frau Jocelyne Bourquard (ab März 2007 Frau Simona Bustini), Sekretariat der EBK, Rechtsdienst (Protokoll)

Zwischen September 2006 und März 2007 traf sich die Arbeitsgruppe zu einer ganztägigen und vier halbtägigen Sitzungen.

3 Vorgehensweise

Als Einstieg und Grundlage für ihre Arbeiten diente der Arbeitsgruppe ein Papier der EBK, welches die diskussionswürdigen Punkte aufzeigte, sowie der Bericht der FATF zum Länderexamen der Schweiz (FATF-Bericht)². Die Arbeitsgruppe orientierte sich zudem an den 40 Empfehlungen der FATF³, den 9 Sonderempfehlungen⁴, der zugehörigen Methodologie⁵ sowie der Regulierung in der EU.⁶

Die Arbeitsgruppe erarbeitete eine Reihe von Änderungsvorschlägen für die GwV-EBK. Sie gab zu einzelnen in den Geltungsbereich der VSB fallenden Bereichen Empfehlungen zuhanden der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) ab (s. Ziff. 12). Ihre Arbeiten erfolgten in enger Koordination mit den Arbeiten zur Revision der Geldwäschereibestimmungen auf Gesetzesstufe (s. Ziff. 7 und 9.10).

Der vorliegende Bericht beruht auf den Vorarbeiten der Arbeitsgruppe und erläutert die Vorschläge im Einzelnen.

² FATF/GAFI, 3^{ème} Rapport d'Evaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Suisse, November 2005; Bericht unter <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35670903.pdf>

³ The Forty Recommendations, 20. Juni 2003; Text unter http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs

⁴ Special Recommendations (SR) on Terrorist Financing, 22. Oktober 2004; Text unter http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html

⁵ Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations, 27. Februar 2004 (updated im Februar 2007); Text unter <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/14/53/38336949.pdf>

⁶ Siehe Ziff. 6

4 Ausgangslage und geltende Regelung

Die geltenden Bestimmungen der GwV-EBK und der VSB wurden im Jahr 2002 ausgearbeitet und traten am 1. Juli 2003 in Kraft. Sie berücksichtigten die internationalen Entwicklungen bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend, so insbesondere die Sonderempfehlung gegen die Terrorismusfinanzierung sowie die Entwürfe zu den neuen 40 Empfehlungen der FATF und das Customer Due Diligence Paper des Basler Ausschusses.⁷

Mit dem Erlass der GwV-EBK gehörte die Schweiz zu einem der ersten Länder, die systematisch den risikoorientierten Ansatz in ihre Geldwäschereiregelung einführten. Während die Verordnung die Sorgfaltspflichten bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken ausführt, regelt die VSB die für alle Kundenbeziehungen geltenden Identifizierungsgrundsätze. Finanzintermediäre sollen bei der Geldwäschereiprävention einen risikoorientierten Ansatz anwenden. Bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken werden zusätzliche Abklärungen verlangt, zum Beispiel über die Herkunft der Vermögenswerte und den Hintergrund der Geschäftsbeziehung. Dies bedingt, dass die Finanzintermediäre vorher entsprechend ihrer Geschäftsaktivitäten Risikokriterien bilden und gestützt darauf alle bestehenden und neuen Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken feststellen und intern kennzeichnen. Bei den übrigen Geschäftsbeziehungen, die keine erhöhten Risiken aufweisen, sind hingegen neben der üblichen Identifizierung nach Massgabe der VSB grundsätzlich keine zusätzlichen Abklärungen verlangt.⁸

Die Verordnung diente auch den Verordnungen der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei⁹ und des Bundesamtes für Privatversicherungen¹⁰ als Vorlage. Auch seitens der Regulierten wurde die Einführung des risikoorientierten Ansatzes positiv aufgenommen. Die Ergebnisse der von der Verordnung vorgeschriebenen Umsetzungskontrollen bestätigten, dass die GwV-EBK zu einer Verbesserung der bestehenden Systeme zur Geldwäschereiprävention führte. Der risikoorientierte Ansatz legt das Gewicht auf die Abwehr der für die Reputation signifikanten Geldwäschereirisiken und ermöglicht eine zweckmässige Allokation der limitierten Compliance-Ressourcen.¹¹

⁷ Text unter <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>

⁸ Siehe EBK-Geldwäschereibericht vom März 2003, S.126 f. und 138 f.; Bericht unter <http://www.ebk.ch/f/publik/bulletin/pdf/bull44.pdf>

⁹ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.16.de.pdf>

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.032.de.pdf>

¹¹ Bericht der EBK zur Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung vom Mai 2004, unter http://www.ebk.ch/d/publik/mitteil/2004/m_040615_03_d.pdf; Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung, Zweiter Bericht der EBK vom Oktober 2005, unter http://www.ebk.ch/d/archiv/2005/20051012/051012_02_d.pdf

5 Weiterentwicklung der FATF-Standards und Evaluation der Schweiz

Seit der Inkraftsetzung der GwV-EBK erfuhren die internationalen Geldwäschereistandards einige Änderungen und Verschärfungen. So verabschiedete die FATF am 20. Juni 2003 die endgültige Fassung der neuen 40 Empfehlungen und verfasste bzw. revidierte gewisse Interpretationshilfen zu einzelnen Sonderempfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung.¹² Schliesslich erarbeitete die FATF in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Methodologie.¹³ Diese führt im Detail aus, welche Anforderungen die FATF an die Umsetzung der Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten stellt.

2005 wurde das Schweizer Geldwäschereiabwehrdispositiv gestützt auf die neuen FATF-Empfehlungen und die Methodologie evaluiert. Die Schweiz gehörte neben Belgien und Norwegen zu einem der ersten Länder, die sich im Rahmen des dritten Evaluationszyklus der FATF einer Prüfung unterzogen. Der Evaluationsbericht bestätigte, dass die Schweiz über ein umfassendes und wirksames System zur Bekämpfung der Geldwäscherei verfügt und die revidierten FATF-Empfehlungen weitgehend umgesetzt hat. In einigen Bereichen steht die Regelung der Schweiz nach Auffassung der Experten nicht im Einklang mit den internationalen Standards.¹⁴ Die FATF sprach eine Reihe von Empfehlungen aus und forderte die Schweiz auf, die Regulierung zu ändern. Ein Grossteil der Empfehlungen betrifft die Regelung auf Gesetzesstufe, so z. B. die Erweiterung des Vortatenkatalogs, die Identifizierung der Vertretungsberechtigten von juristischen Personen oder die Identifizierung von Art und Zweck der Geschäftsbeziehung. Einige Empfehlungen betreffen Regelungen der GwV-EBK und der VSB. So beurteilte die FATF namentlich die Regeln über Korrespondenzbankbeziehungen als nicht mit den Empfehlungen konform. Die geltende Bestimmung der GwV-EBK lässt es zu, auf Angaben zum Auftraggeber bei Zahlungsüberweisungen in begründeten Fällen zu verzichten.¹⁵ Weiter kritisierte die FATF das Fortbestehen der sich nach wie vor im Umlauf befindlichen Inhabersparhefte, bei denen weder der Inhaber noch der wirtschaftlich Berechtigte den Banken bekannt ist.¹⁶ Schliesslich beanstandete die FATF in einigen Bereichen das Fehlen ausdrücklicher Regelungstexte, so zum Beispiel bei den Anforderungen an die sorgfältige Auswahl des Personals oder die Sicherheitsvorkehrungen bei der Verwendung neuer Technologien.¹⁷ Dies obwohl die Finanzintermediäre die Anforderungen bereits heute im Rahmen ihres Risikomanagements und der allgemeinen Geschäftspolitik erfüllen.

¹² Siehe Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII wire Transfers, vom 10. Juni 2005; Text unter <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/56/35002635.pdf>

¹³ Text unter <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/15/34864111.pdf>

¹⁴ Die Schweiz erhielt in dreiunddreissig Bereichen ein compliant oder ein largely compliant, in dreizehn Bereichen wurde ihr System als partially compliant und nur in drei Bereichen als non compliant mit den Empfehlungen der FATF eingestuft, vgl. Bericht unter <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35670903.pdf>; insbes. tableau 1.

¹⁵ FATF-Bericht Ziff. 526f f. und Ziff. 579; Link in Fn. 12

¹⁶ FATF-Bericht Rz. 319 und 484

¹⁷ FATF-Bericht Rz. 528f. und Rz. 688

6 Entwicklungen in der EU

Die dritte Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (2005/60/CE) ist Ende 2005 in Kraft getreten.¹⁸ Diese Richtlinie sowie die von der Kommission erlassenen Durchführungsbestimmungen hinsichtlich der Begriffsbestimmung von «politisch exponierte Personen» und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte Sorgfaltspflichten übertragen die FATF-Standards in das europäische Recht. Die EU-Geldwäschereirichtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis am 15. Dezember 2007 umzusetzen. Die Schweizer Regulierung entspricht derjenigen der EU weitgehend. Die Arbeitsgruppe hatte nicht den Auftrag, allfällige Unterschiede im Detail zu analysieren. Diese Arbeit soll jedoch im Verlaufe dieses Jahres in einem anderen Zusammenhang erfolgen.

Die Umsetzung von FATF-Sonderempfehlung VII ins europäische Recht erfolgte auf dem Verordnungsweg. Die Verordnung über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers vom 15. November 2006 trat am 1. Januar 2007 in Kraft.¹⁹ Nach Art. 4 i.V.m. Art. 7 müssen Zahlungsüberweisungen aus einem Drittland immer den vollständigen Auftraggeberdatensatz (Namen, Anschrift und Kontonummer des Auftraggebers bzw. anstelle der Anschrift Geburtsdatum und Geburtsort, die Kundennummer oder die nationale Identitätsnummer des Auftraggebers) enthalten. Für Überweisungen innerhalb der EU gelten erleichterte Anforderungen. So müssen bei Geldtransfers, bei denen sowohl die Bank des Auftraggebers als auch die Bank des Begünstigten ihren Sitz in der EU haben, nur die Kontonummer des Auftraggebers übermittelt werden. Wenn keine Kontonummer vorhanden ist, muss eine kundenbezogene Identifikationsnummer angegeben werden. Diese soll eine Rückverfolgung des Vorgangs bis zum Auftraggeber ermöglichen. Auf Antrag der Bank des Begünstigten muss die Bank des Auftraggebers in der Lage sein, innerhalb von drei Arbeitstagen nach Eingang eines solchen Antrags den vollständigen Auftraggeberdatensatz zur Verfügung zu stellen. Dies entspricht der Regelung der FATF für Inlandsüberweisungen. Versäumt es die Bank, die Angaben zum Auftraggeber zu liefern, so hat die Bank des Begünstigten die Aufträge zurückzuweisen oder ihre Geschäftsbeziehungen zu beenden und eine Meldung an die zuständige Meldestelle zu erstatten. Die Verordnung ermöglicht Mitgliedsländern, mit Drittstaaten Vereinbarungen zu treffen, wonach Geldtransfers aus Drittstaaten wie inländische Geldtransfers behandelt werden können, sofern gewisse Voraussetzungen (Bestehen einer Währungsunion, Teilnahme am Zahlungsverkehrssystem des Mitgliedsstaates, Gleichwertigkeit der Regeln der Drittstaaten) gegeben

¹⁸ Dritte Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (2005/60/CE); Text unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.16.de.pdf>; Durchführungsbestimmung zu dieser Richtlinie hinsichtlich der Begriffsbestimmung von «politisch exponierte Personen» und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte Sorgfaltspflichten vom 1. August 2006 (2006/70/EG); Text unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_214/l_21420060_804de00290034.pdf

¹⁹ Verordnung Nr. 1781/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006; Text unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_345/l_34520061208de0001009.pdf

sind. Nach dieser Vorschrift ist eine Anwendung der Inlandsregeln für Geldtransfers aus der Schweiz allerdings kaum zu erreichen.

Eine weitere Entwicklung in der EU, die sich in der Praxis auf den Zahlungsverkehr auswirken könnte, ist die noch in einem Richtlinienentwurf skizzierte Regelung über die Zahlungsdienste im Binnenmarkt.²⁰ Sie soll die rechtliche Grundlage für die Schaffung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single European Payment Area, SEPA)²¹ schaffen.²² Der Richtlinienentwurf legt einheitliche Vorgaben für elektronische Lastschriften-, Karten- und Überweisungszahlungen fest. Es ist davon auszugehen, dass im Falle einer Einbindung der Schweizer Banken in SEPA, ganz oder teilweise auch deren Standards übernommen werden müssten.²³

7 Verhältnis zur laufenden Revision des Geldwäschereigesetzes

Bereits im Juni 2003 beauftragte der Bundesrat das Eidg. Finanzdepartement (EFD), eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA GAFI) unter der Leitung des EFD einzusetzen. Die Arbeitsgruppe sollte Massnahmen zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen vorschlagen. Über einen ersten Vorentwurf wurde im Frühling 2005 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.²⁴ Aufgrund der Resultate des Länderexamens der Schweiz durch die FATF im Oktober 2005 (vgl. Ziff. 3) beschloss der Bundesrat am 29. September 2006, den Vorentwurf weiter zu ergänzen. Im Januar 2007 führte das EFD eine Anhörung über die Ergänzungsvorschläge durch.²⁵ Der Bundesrat verabschiedete am 15. Juni 2007 einen Botschaftsentwurf zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen.²⁶

Im Rahmen dieser Vorlage will der Bundesrat auch die Verordnungskompetenzen im Bereich der Geldwäschereibekämpfung anpassen. Artikel 41 GwG ermächtigt die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden (EBK, BPV, ESBK) und die KST, die für den Vollzug des Geldwäschereigesetzes notwendigen Bestimmungen selber zu erlassen. Der Bundesrat will nun den Aufsichtsbehörden diese Verordnungskompetenz entziehen und sich vorbehalten, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Lediglich in technischen Belangen und Fragen geringer Tragweite soll der Bundesrat den Erlass von Ausführungsbestimmungen delegieren können. Die Botschaft verweist zur Begründung des Entzugs der Verordnungskompetenz zum einen auf das Erfordernis grösserer politischer Legitimation bei wichtigen Fragen und zum anderen auf die Rechtssystematik. Alle anderen Finanzmarktgesetze sehen den Vollzug durch den Bundesrat vor. Es stellt

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, KOM/2005/0603 endg.; Text unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0603de01.pdf. Das EU-Parlament stimmte dem Entwurf am 24. April 2007 zu.

²¹ http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.de.html

²² <http://www.ecb.int/press/pr/date/2007/html/pr070424.de.html>

²³ Eine Einbindung der Schweizer Banken würde auf vertraglicher Ebene erfolgen und nicht über eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der EU-Rechtsakte.

²⁴ Bericht unter <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/00747/index.html?lang=de>

²⁵ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01108/index.html?lang=de>.

²⁶ <http://www.efd.admin.ch/aktuell/medieninformation/00462/index.html?lang=de&msg-id=13079>

sich die Frage, ob die EBK vor diesem Hintergrund noch genügend legitimiert ist, um die vorliegende Verordnungsänderung zu erlassen.

Artikel 16 GwG sieht weiterhin vor, dass die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden für die ihnen unterstellten Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten konkretisieren. Der Bundesrat anerkennt ausdrücklich in der Botschaft, dass eine Anpassung der Verordnungen der Aufsichtsbehörden notwendig ist und geht davon aus, dass die Revision der GwV-EBK im Herbst 2007 abgeschlossen wird.²⁷ Die EBK geht deshalb davon aus, dass sie über eine genügende gesetzliche Grundlage und ausreichende Legitimation zur vorliegenden Verordnungsrevision verfügt.

Das Inkrafttreten der GwG-Revision braucht nicht abgewartet werden. Die EBK kann die Revision der Bestimmungen für die Banken unabhängig von der geplanten Revision des Geldwäschereigesetzes (GwG) in Kraft setzen. Mit dem Inkrafttreten des Kollektiv-anlagengesetzes ergab sich allerdings die Notwendigkeit, weitere Anpassungen vorzunehmen, und zwar sowohl auf Stufe des GwG sowie auf Verordnungsstufe (vgl. Ziff. 9.1). Eine Verordnungsbestimmung (vgl. Ziff. 9.10) wurde mit der geplanten Gesetzesänderung abgestimmt und nimmt diese in gewissem Masse vorweg.

8 Leitlinien der Verordnungsänderung

8.1 Festhalten am risikoorientierten Ansatz

Auf der Grundlage des FATF-Berichts überprüfte die Arbeitsgruppe die geltenden Bestimmungen der GwV-EBK und der VSB. Sie kam zum Schluss, dass sich der bestehende Regulierungsansatz bewährt hat und keiner fundamentalen Überarbeitung bedarf. Die Eckpunkte der geltenden Regelung, wie namentlich der risikoorientierte Ansatz, die in verschiedenen Regelwerken geregelten allgemeinen (VSB) und erhöhten Sorgfaltspflichten (GwV-EBK), die Definition der politisch exponierten Personen, die globale Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken sowie die Transaktionsüberwachung, sollen nicht angetastet werden. Auch aus den Erfahrungen mit der Umsetzung der GwV-EBK und insbesondere den Umsetzungskontrollen lässt sich kein Reformbedarf ableiten.

8.2 Kodifizierung der bestehenden Praxis

Traditionsgemäss ist die Regulierung der EBK prinzipienbasiert und bedarfsorientiert. Die Richtlinien für Finanzmarktregulierung von September 2005²⁸ verpflichten die EBK eine wirksame und verhältnismässige Regulierung anzustreben. So verzichtet die EBK auf eine Detailregulierung, wenn die beabsichtigten Wirkungen auf andere Weise, z. B. aufgrund von Initiativen der Finanzintermediäre selbst, herbeigeführt werden. In verschiedenen Bereichen kritisiert der Bericht zum Länderexamen der FATF das Fehlen

²⁷ BBl ...

²⁸ Richtlinien für Finanzmarktregulierung, Vorgaben für eine verhältnismässige, kostenbewusste und wirksame Regulierung des Finanzmarktes, September 2005, s. insbes. Grundsatz 6, Text unter <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de>

ausdrücklicher Regelungen im Gesetz oder der Verordnung. Allerdings entspricht die Praxis der Finanzintermediäre den FATF-Empfehlungen aber in der Regel in grossem Masse. Da diese Praxis nirgends im Detail festgeschrieben ist, entsteht der Eindruck, es beständen Regulierungslücken. So beschloss die Arbeitsgruppe, in verschiedenen Bereichen die bestehende und den FATF-Anforderungen entsprechende Praxis zu formalisieren und ausdrücklich in der GwV-EBK zu verankern. Dies betrifft insbesondere die Bestimmungen zum risikoorientierten Ansatz bei den Korrespondenzbankbeziehungen (Art. 7), die erhöhte Achtsamkeit bei Niederlassungen in Ländern, die die FATF-Empfehlungen nicht oder nur unzureichend anwenden (Art. 3), die Anforderungen an die Integrität des Personals (Art. 11) sowie das Erfordernis eines adäquaten Risikomanagement bei der Verwendung moderner Technologien (Art. 11^{bis} GwV-EBK).

8.3 Angleichung an die Praxis des internationalen Zahlungsverkehrs

In verschiedenen Bereichen hat sich die internationale Praxis seit Inkraftsetzung der GwV-EBK weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere für den internationalen Zahlungsverkehr. Die FATF-Sonderempfehlung VII wurde auch in der EU mit der im Januar dieses Jahres in Kraft getretenen Verordnung über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers vom 15. November 2006 (Nr. 1781/2006) kodifiziert (s. Ziff. 6). In Anwendung der neuen EU-Regelung mussten Schweizer Banken erfahren, dass ihre Zahlungen zurückgewiesen werden, wenn sie keine vollständigen Angaben zum Auftraggeber liefern. Dies auch dann, wenn sie nach Massgabe von Art. 15 GwV-EBK eine Identifikationsnummer anstelle einer Kontonummer verwendeten. Ungeachtet der geltenden Bestimmungen in der Schweiz haben Schweizer Banken deshalb bei Auslandsüberweisungen die Regelungen des Bestimmungslandes zu beachten. Ansonsten riskieren sie, dass ihre Aufträge auf ihre Kosten bzw. auf Kosten ihrer Kunden zurückgewiesen werden. Es ist daher sinnvoll, hier eine Angleichung an die internationale Praxis vorzunehmen. Eine Anpassung an die Praxis drängt sich schliesslich auch angesichts der Entstehung eines europäischen Zahlungsraumes (SEPA) und eines möglichen Anschlusses von Schweizer Banken auf.

9 Die Änderungen im Einzelnen

9.1 Anpassung des Geltungsbereiches aufgrund des KAG (Art. 2 Abs. 1 GwV-EBK)

Das Anfang Jahr in Kraft getretene Kollektivanlagengesetzes (KAG) schuf eine Reihe neuer Rechtsformen (die Investmentgesellschaften mit festem und variablem Kapital, die Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen und die Vermögensverwalter im Sinne des Kollektivanlagengesetzes). Der Geltungsbereich des GwG nach Art. 2 Abs. 2 GwG war entsprechend anzupassen und auf diese neuen Rechtsformen auszuweiten.²⁹ Art. 2 Abs. 1 GwV-EBK stellt klar, dass die EBK bei allen ihr nach dem KAG unterstellten Rechtsformen für die Geldwäschereiaufsicht zuständig ist, und zwar auch dann, wenn diese Finanztätigkeiten nach Art. 2 Abs. 3 GwG ausüben.

²⁹ Vgl. Art. 2 Bst. b und b^{bis} GwG; BBl 2005 6395 ff.

9.2 Achtsamkeit bei Niederlassungen in ungenügend regulierten Jurisdiktionen (Art. 3 Abs. 1 GwV-EBK)

Nach geltender Regelung haben die Schweizer Banken die grundlegenden Prinzipien der Verordnung konzernweit anzuwenden. Die geltende Regelung verbietet heute bereits eine Umgehung der Schweizer Anforderungen an die Sorgfalt über Niederlassungen in weniger streng regulierte Jurisdiktionen. Schweizer Finanzintermediäre müssen die grundlegenden Prinzipien der GwV-EBK auch in ausländischen Zweigniederlassungen oder in im Finanzbereich tätigen ausländischen Gruppengesellschaften anwenden (Art. 3 GwV-EBK), wenn die lokalen Regeln weniger streng sind.

Bisher nicht ausdrücklich geregelt ist, dass Schweizer Banken in ihren Niederlassungen in ungenügend regulierten Jurisdiktionen besondere Achtsamkeit walten lassen sollen. Gerade in diesen Jurisdiktionen ist sicherzustellen, dass die höheren schweizerischen Standards wirksam umgesetzt werden. Deshalb verlangt FATF-Empfehlung 22, dass Finanzintermediäre eine erhöhte Vorsicht in ihren Niederlassungen in Ländern anwenden, die nicht oder ungenügend die Empfehlungen der FATF beachten.³⁰ Die FATF-Experten bewerteten die Schweiz als nicht konform mit dieser Empfehlung. In der Tat sind die Geldwäschereirisiken grösser, wenn Banken in Jurisdiktionen, welche die FATF Empfehlungen nicht oder nur unzureichend anwenden, nach den lokalen Standards operieren würden.

Um die Pflicht, die grundlegenden Prinzipien der Verordnung auch in einem unzureichend reguliertem Umfeld einzuhalten, Ausdruck zu verleihen, soll Absatz 1 entsprechend ergänzt werden. Danach haben Banken deren Einhaltung durch ihre Zweigniederlassungen und Gruppengesellschaften insbesondere in Ländern, die die FATF-Empfehlungen nicht oder nur unzureichend anwenden, sicherzustellen. Ob die FATF eine weitere Liste von Ländern mit einer ungenügenden Geldwäschereiregulierung veröffentlichten wird, bleibt abzuwarten. Die Liste der nicht-kooperierenden Staaten wurde im Oktober 2006 aufgehoben.

9.3 Präzisierung der Sorgfaltspflichten von Niederlassungen im Ausland (Art. 3 Abs. 1 und 1^{bis} GwV-EBK)

Bisher nicht ausdrücklich geregelt war, welche grundlegenden Prinzipien in jedem Fall auch für Niederlassungen in ausländischen Jurisdiktionen Geltung haben. Dies führte zum Teil zu Unsicherheiten seitens der Regulierten. Auch die FATF empfahl eine Präzisierung.³¹ Ein neuer Absatz 1^{bis} zählt diese Grundsätze abschliessend auf. Sie umfassen die Identifizierung des Vertragspartners, die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, die Verwendung eines risikoorientierten Ansatzes, die besonderen Abklärungspflichten bei erhöhten Risiken, das Verbot, Geschäftsbeziehungen mit fiktiven Banken einzugehen, sowie das Verbot der Annahme von Vermögenswerten, die aus Verbrechen stammen und das Verbot von Beziehungen mit kriminellen und terroristischen Organisationen. Massgebend ist für den Verbrechensbegriff und die kriminelle oder

³⁰ FATF-Bericht Rz. 692

³¹ FATF-Bericht Rz. 690

terroristische Organisation das schweizerische Recht. Diese genannten Grundsätze sind nicht nur in der GwV-EBK, sondern auch im GwG enthalten. Aus diesem Grund spricht Abs. 1 nunmehr von den «grundlegenden Prinzipien des Geldwäschereigesetzes und dieser Verordnung».

Gemäss Art. 3 Abs. 2 GwV-EBK haben die Banken die EBK zu informieren, wenn ihnen beispielsweise aufgrund abweichender oder weniger strenger Gastlandsregeln ernsthaftige Wettbewerbsnachteile erwachsen oder sie aufgrund entgegenstehender lokaler Vorschriften gehindert wären, die schweizerischen Grundsätze einzuhalten. Eine Ausnahme von der Pflicht, die grundlegenden Prinzipien konzernweit anzuwenden, bedarf einer ausdrücklichen Genehmigung der EBK. Eine solche Ausnahme gewährte die EBK für die Pflicht, immer den wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, so bei Geschäftsbeziehungen von Niederlassungen Schweizer Banken in Italien mit «Fiduciariale statiche».³²

9.4 Grenzüberschreitende Korrespondenzbankbeziehungen

(Art. 7 Abs. 2 Bst. h und Art. 17 Abs. 2 Bst. i GwV-EBK)

FATF-Empfehlung 7 verlangt, dass Banken im Korrespondenzbankenverkehr zusätzliche Abklärungen über ihre Korrespondenzbanken³³ durchführen. Dabei sollen sie sich Informationen über die Geschäftstätigkeit der Korrespondenzbank verschaffen, sich aufgrund öffentlich zugänglicher Information ein Bild über den Ruf des Instituts, die Qualität der Aufsicht und der internen Kontrollsysteme der Bank machen und prüfen, ob das Institut in allfällige Verfahren im Zusammenhang mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung verwickelt ist. Weiter verlangt Empfehlung 7, dass das Eingehen einer Korrespondenzbankbeziehung die Zustimmung einer höheren Stelle (senior management) bedarf. Auch soll die Bank mit ihren Kunden vertraglich regeln, wer welche Pflichten in Bezug auf die Identifizierung der Kunden und Überwachung von Geschäftsbeziehungen wahrnimmt. Sofern Banken überhaupt sog. «payable through accounts» führen, indem sie Kunden einer Korrespondenzbank einen direkten Zugang zu den Konten der Korrespondenzbank geben, müssen sie sicherzustellen, dass die Korrespondenzbank die Identität der Kunden überprüft und die Geschäftsbeziehung dauernd überwacht. Die geltende Regelung erfüllt die Anforderungen der FATF nur teilweise. Die Schweiz wurde daher als nicht konform («non compliant») mit FATF-Empfehlung 7 bewertet.

Der geltende Art. 6 Abs. 1 GwV-EBK schreibt vor, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für Korrespondenzbankbeziehungen gelten. Bei Beziehungen und Transaktionen mit Korrespondenzbanken müssen Banken prüfen, ob erhöhte Risiken vorliegen (Art. 7 GwV-EBK) und allfällige zusätzliche Abklärungen treffen (Art. 17 GwV-EBK). Die Aufnahme von Korrespondenzbankbeziehungen mit erhöhten Risiken bedarf der Zustimmung einer vorgesetzten Person oder Stelle (Art. 21 GwV-EBK). Allerdings sind

³² EBK-Mitteilung Nr. 43 (2006) vom 1. Februar 2007.

³³ Nachfolgend wird mit dem Begriff der Korrespondenzbank der in- oder ausländische Finanzintermediär bezeichnet, der die Konten einer Bank nutzt, um Transaktionen für seine eigenen Kunden abzuwickeln.

die spezifischen Abklärungspflichten bei Korrespondenzbankbeziehungen nicht ausdrücklich in der GwV-EBK geregelt.

Die Arbeitsgruppe hielt es für zielführend, im Korrespondenzbankgeschäft die zusätzlichen Abklärungspflichten weiterhin nach dem risikoorientierten Ansatz auszurichten. Dies entspricht der Systematik und der zugrunde liegenden Philosophie der GwV-EBK. In Art. 7 Abs. 1 GwV-EBK wird neu explizit darauf hingewiesen, dass der Finanzintermediär auch für Korrespondenzbankbeziehungen Kriterien zu entwickeln hat, welche auf solche Beziehungen mit erhöhten Rechts- und Reputationsrisiken hinweisen. Als Kriterium kommt insbesondere die Qualität der Geldwäschereigesetzgebung, der die Korrespondenzbank unterliegt, in Frage (Bst. h). Für Korrespondenzbankbeziehungen mit Banken aus ungenügend regulierten Jurisdiktionen sollen höhere Anforderungen gelten. Auch die bereits bestehenden Kriterien des Art. 7 GwV-EBK, welche auf ein erhöhtes Risiko hinweisen können, sind auf Korrespondenzbankbeziehungen anwendbar. Dies sind namentlich der Sitz der Korrespondenzbank, die angebotenen Dienstleistungen und der Ort der Geschäftstätigkeit der Kundenbank sowie die Beteiligungsverhältnisse und insbesondere die Beteiligung von politisch exponierten Personen an der Korrespondenzbank.

Wird eine Korrespondenzbankbeziehung als mit einem erhöhten Risiko behaftet eingestuft, hat die Bank zusätzliche Abklärungen durchzuführen. Eine Ergänzung in Art. 17 GwV-EBK soll diese besondere Abklärungspflicht konkretisieren. Abzuklären sind insbesondere die internen Weisungen der Kundenbank zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Dies entspricht weitgehend der heutigen Praxis, wonach Banken vor Eingehen einer Korrespondenzbankbeziehung ausführliche Dokumentationen von der Korrespondenzbank einfordern. Diese soll ermöglichen, die Kontrollsysteme der Korrespondenzbank zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu bewerten.

9.5 Korrespondenzbankbeziehungen zu fiktiven Banken (Art. 6 Abs. 2 und 3 GwV-EBK)

Art. 6 Abs. 2 GwV-EBK verbietet bereits heute einer Bank, Geschäftsbeziehungen mit Korrespondenzbanken zu führen, welche am Inkorporationsort keine physische Präsenz unterhalten und nicht Teil einer angemessen konsolidiert überwachten Finanzgruppe sind. Die Anfügung des Stichwortes «fiktive Banken» am bestehenden Absatz soll nur der Klarheit dienen. Gemäss FATF-Empfehlung 18 haben sich Banken zu vergewissern, dass ihre Kundenbanken keine Geschäftsbeziehungen mit so genannten fiktiven Banken unterhalten dürfen. Ein neuer Absatz 3 soll diese zusätzliche Pflicht präzisieren. Als Nachweis genügt in der Regel eine Bestätigung, wonach Geschäftsbeziehungen mit fiktiven Banken im Sitzstaat der Korrespondenzbank verboten oder solche Geschäftsbeziehungen aufgrund interner Weisungen nicht zulässig sind. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis der Banken, wie sie auch in den Wolfsberg Prinzipien zum Korrespondenzbankgeschäft beschrieben ist.³⁴

³⁴ Text unter <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/correspondent-german.pdf>

9.6 Anforderungen an die sorgfältige Auswahl des Personals (Art. 11 GwV-EBK)

Eine wirksame Geldwäschereibekämpfung setzt ein integriertes Personal voraus, das die gesetzlichen Vorgaben umsetzt. FATF-Empfehlung 15 verlangt deshalb, dass das Personal der Banken hohen Standards genügt. Selbstverständlich musste das Personal einer Schweizer Bank schon immer hohen Ansprüchen genügen. Um den Empfehlungen der FATF Rechnung zu tragen und die Bedeutung der Integrität und sorgfältigen Auswahl des Personals zu unterstreichen, soll Art. 11 GwV-EBK entsprechend ergänzt werden.

9.7 Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement bei der Verwendung neuer Technologien (Art. 11^{bis} GwV-EBK)

Die Verwendung neuer Technologien, wie E-Banking oder Telebanking, ermöglicht die Abwicklung von Geschäften ohne persönlichen Kontakt. FATF-Empfehlung 9 verlangt zusätzliche Massnahmen, um der Gefahr des Missbrauchs bei fehlendem persönlichem Kontakt vorzubeugen. Finanzintermediäre sollen über angemessene Prozesse für den Umgang mit modernen Technologien verfügen und die Empfehlungen des Basler Ausschusses zum Risikomanagement beim E-Banking («Risk Management Principles for Electronic Banking», Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Juli 2003) umsetzen. Die FATF befand, dass die Schweizer Regulierung den Gefahren, die von der Verwendung moderner Technologien ausgehen, nicht genügend Rechnung trägt.

Die Banken verfügen heute bereits über neue Informationstechnologien (Login-Verfahren mit mehreren Sicherheitselementen, Verschlüsselungssoftware, digitale Zertifikate, etc.), um sich vor Missbräuchen zu schützen. Dabei geht es nicht nur um die Abwehr von Geldwäscherei, sondern auch um andere Missbräuche (z. B. «identity fraud»). Gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c GwV-EBK gilt gerade das Fehlen eines persönlichen Kontakts zur Vertragspartei sowie zum wirtschaftlich Berechtigten als ein Kriterium für ein erhöhtes Risiko. Dies verpflichtet die Banken heute schon bei fehlendem persönlichem Kundenkontakt, wie regelmässig im E-Banking der Fall, zu prüfen, ob zusätzliche Sorgfaltsmassnahmen erforderlich sind. Art. 11^{bis} GwV-EBK verleiht dieser bestehenden Praxis Ausdruck. Die neue Bestimmung hält nunmehr ausdrücklich fest, dass jeder Finanzintermediär die Geldwäschereirisiken, die im Zusammenhang mit der Verwendung von neuen Technologien entstehen, einzuschätzen und zu bewerten und eine angemessene Risikopolitik zu definieren hat. Ein adäquates Risikomanagement und adäquate technische Vorkehrungen und Sorgfalt bei der Kundenidentifikation sollen Missbräuche verhindern.

9.8 Angabe der Auftraggeber bei Zahlungsaufträgen (Art. 15 GwV-EBK)

Die heutige Regelung von Art. 15 Abs. 1 GwV-EBK entspricht weder den Vorgaben der FATF noch der Regelung in der EU (s. Ziff. 6 und 8.3): Die Bestimmung ist nur auf Auslandsüberweisungen anwendbar und enthält keinerlei Vorgaben für Inlandsüberweisungen. Es besteht die Möglichkeit, eine vorhandene Kontonummer durch eine Identifizierungsnummer zu ersetzen oder auf die Angaben vollständig zu verzichten. Schliesslich verlangt die GwV-EBK nur die Angabe des Domizils der auftraggebenden Partei und nicht der Adresse. Die revidierte Bestimmung gleicht die Regelung an die internationale Praxis an.

Gemäss dem vorgeschlagenen neuen Absatz 1 ist grundsätzlich bei allen Zahlungsaufträgen der Name, die Kontonummer und die Adresse der auftraggebenden Vertragspartei anzugeben. Liegt keine Kontonummer des Auftraggebers vor, so hat der Finanzintermediär diese durch eine kundenbezogene Identifikationsnummer zu ersetzen, mit der die Transaktion bis zum Auftraggeber zurückverfolgt werden kann.³⁵ Finanzintermediäre können die Adresse des Auftraggebers durch seine nationale Identitätsnummer, seine Kundennummer oder sein Geburtsdatum und den Geburtsort ersetzen.

Die Ausnahmeregelung von Art. 15 Abs. 2 GwV-EBK ist aufgrund der internationalen Entwicklungen nicht mehr haltbar. Ein Verzicht auf die Angaben zum Auftraggeber ist nicht mehr zulässig. Der revidierte Abs. 2 enthält in Anlehnung an die Vorgaben der FATF und der Regelung der EU-Verordnung eine erleichterte Regelung für Inlandsüberweisungen. Danach braucht der Finanzintermediär bei Zahlungsaufträgen im Inland nur die Kontonummer oder eine Identifizierungsnummer angeben. Voraussetzung dafür ist, dass er auf Nachfrage der Bank des Begünstigten hin, dieser innert drei Werktagen den vollständigen Datensatz über den Auftraggeber der Zahlung nachliefern kann. Unter den Begriff der Identifizierungsnummer fällt die SIC-Transaktionsreferenznummer, die durchaus zum Auftraggeber zurückführt. Die Inlandsregel gilt grundsätzlich nur, wenn sich sowohl die Bank des Auftraggebers wie auch die Bank des Empfängers in der Schweiz befinden und die Zahlung über ein inländisches Zahlungsverkehrssystem abgewickelt wird. Diese Regelung soll auch für Zahlungen nach Liechtenstein, die über das SIC-System abgewickelt werden, Geltung haben.

Art. 15 Abs. 3 GwV-EBK verpflichtet die Finanzintermediäre, ihre Kunden in angemessener Weise über die Weitergabe dieser Angaben im Zahlungsverkehr zu informieren. Ein Kunde soll angemessen darüber aufgeklärt werden, dass seine Angaben der Bank des Begünstigten sowie allenfalls in- und ausländischen Korrespondenzbanken und Systembetreibern bekannt gegeben werden müssen. Demnach dürfen Banken Angaben zum Auftraggeber auch nicht auf Wunsch eines Kunden verändern oder löschen.³⁶

Nach Sonderempfehlung VII sollen Finanzintermediäre eine eigene Geschäftspolitik definieren, die darlegt, wie bei eingehenden Zahlungsaufträgen mit unvollständigen Auftraggeberangaben vorzugehen ist. Bereits unter der geltenden Regelung ist das Fehlen der Angabe von Namen oder Kontonummer des Auftraggebers ein Anhaltspunkt für Geldwäscherei (Anhang, A 23), der gemäss Art. 8 der Verordnung zusätzliche Abklärungen auslöst. Nach Abs. 4 in Art. 15 GwV-EBK ist der Finanzintermediär nunmehr

³⁵ Als Kontonummer gilt selbstverständlich auch die IBAN (International Bank Account Number), bei der es sich lediglich um eine standardisierte Form für Kontonummern handelt.

³⁶ In diesem Sinne einigten sich die Banken der Wolfsberg-Gruppe auf gewisse Standards im Zahlungsverkehr («Statement on Payment Message Standards»), wonach sie sich verpflichten, keine Angaben zum Auftraggeber zum Zwecke der absichtlichen Verschleierung dieser Angaben zu verändern oder zu löschen oder ein bestimmtes Message-Format zu diesem Zweck zu missbrauchen. Auf Anfrage von in die Zahlungskette involvierten Korrespondenzbanken hin sollen Banken bei Bank-zu-Bank-Zahlungen, bei denen gemäss heutigem SWIFT-Format keine Angaben zum Auftraggeber des Zahlungsauftrages mitgeliefert werden (sog. Deckungszahlungen «cover payments») die Angaben zum Auftraggeber nachliefern können. Vgl. http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/WG-NYCH_Statement_on_Payment_Message_Standards_April-19-2007.pdf

verpflichtet, eigene Weisungen auszuarbeiten, die festlegen, wie bei eingehenden Zahlungsaufträgen mit unvollständigen Auftraggeberangaben vorzugehen ist. Grundsätzlich genügt es, wenn die Empfängerbank die Vollständigkeit des Auftraggeberdatensatzes stichprobenweise prüft. Stellt sie fest, dass die Angaben zum Auftraggeber fehlen oder unvollständig sind, kann sie entweder den Zahlungsauftrag zurückweisen oder den vollständigen Auftraggeberdatensatz nachfordern. Aufgrund ihrer Abklärungen und der Umstände hat sie zu prüfen, ob eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei erforderlich ist.

9.9 Dokumentationspflicht bei Zahlungsaufträgen (Art. 23 GwV-EBK)

Die FATF-Sonderempfehlung VII verlangt, dass Unterlagen zu den Zahlungsaufträgen und der Identität des Auftraggebers mindestens während fünf Jahren aufzubewahren sind. Diese Pflicht ergibt sich grundsätzlich schon heute aus Art. 7 GwG, wonach hingegen eine Aufbewahrungsdauer von zehn Jahren vorgeschrieben ist. Die vorgeschlagene Ergänzung zu Art. 23 GwV-EBK soll die Pflicht zur Aufbewahrung der Unterlagen zu den Zahlungsaufträgen präzisieren. Die Finanzintermediäre sollen innert angemessener Frist unter Beilage der nötigen Dokumente Auskunft darüber geben können, wer Auftraggeber eines ausgehenden Zahlungsauftrags ist.

9.10 Anpassung von Art. 24 GwV-EBK an die hängige GwG-Revision

Ein Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung kann bereits vor dem eigentlichen Vertragsabschluss und damit vor Eröffnung einer Geschäftsbeziehung aufkommen. Wird in einem solchen Fall keine Geschäftsbeziehung eröffnet und auch keine Verdachtsmeldung erstattet, besteht die Gefahr, dass das Geld anderweitig auf dem Finanzplatz angelegt wird, ohne dass die Behörden Kenntnis von einem möglichen Geldwäschereiverdacht haben. Entsprechend wird im Rahmen der geplanten Revision des GwG eine Meldepflicht bei Nichtzustandekommen einer Geschäftsbeziehung eingeführt (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-GwG). Art. 24 GwV-EBK statuiert eine höhere Schwelle für die Meldung an die Meldestelle («bei einem offensichtlich begründeten Verdacht»). Die Formulierung soll an die neue Gesetzesbestimmung angeglichen werden (Streichung von «offensichtlich»).

10 Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Insiderdelikten

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag zu prüfen, ob bei einer Ergänzung des Vortatenkataloges Präzisierungen hinsichtlich der anzuwendenden Sorgfalt erforderlich sind. Die ursprüngliche Vernehmlassungsvorlage zur Revision des GwG sah vor, dass der Straftatbestand des Primärsiders als Verbrechen qualifiziert werden soll (Art. 161 Abs. 1 StGB VE). Damit sollte eine Meldepflicht gemäss Art. 9 GwG und Pflicht zur Kontensperre entstehen, wenn der Finanzintermediär weiss oder einen begründeten Verdacht hat, dass Vermögenswerte aus dem Kauf oder Verkauf von Börsentiteln durch einen Primärsider stammen.³⁷ Nach dem Willen des Bundesrates soll auf die Schaffung

³⁷ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8767.pdf>

einer qualifizierten Vortat für Börsendelikte im Rahmen der GwG-Revision verzichtet werden. Sie soll erst im Rahmen der geplanten grundsätzlichen Revision im Bereich der Börsendelikte und des Marktmissbrauchs erfolgen.³⁸ Aus diesem Grund ist es verfrüht, eine Präzisierung der anzuwendenden Sorgfalt in der Verordnung festzuschreiben. In der Arbeitsgruppe bestand Einigkeit darüber, dass eine Qualifikation von Börsendelikten als Vortaten zur Geldwäscherei nicht die Einführung neuer spezifischer Sorgfaltspflichten zur Folge hat, welche beispielsweise die Einrichtung einer besonderen Handelsüberwachung erfordern würden. Unbestritten ist, dass Banken dann Abklärungen treffen und allenfalls eine Meldung machen sollten, wenn ihnen ein eindeutiger Hinweis vorliegt, dass ein Kunde Insiderkenntnisse hatte, bevor er eine bedeutende Wertschriftentransaktion ausführte («Zufallsfunde»).

11 Abschaffung von Inhabersparheften

Nach wie vor befinden sich Inhabersparhefte in der Schweiz im Umlauf. Weder der Inhaber noch der wirtschaftlich Berechtigte ist den Banken bekannt. FATF-Empfehlung 5 verbietet das Halten von anonymen Konten. Die FATF urteilte, dass das Fortbestehen von Inhabersparheften mit dieser Empfehlung nicht vereinbar ist. Die Banken haben bereits im Rahmen der geltenden VSB Vorkehrungen getroffen, um Missbräuche von Inhabersparheften zu verhindern. So sieht Ziff. 5 VSB vor, dass Banken bei Einlagen oder Rückzügen von mehr als CHF 25 000.– den Inhaber eines Sparheftes identifizieren müssen und keine neuen Inhabersparhefte eröffnen dürfen. Die FATF empfahl eine systematische Identifizierung der Inhaber sowie die Abschaffung dieser Instrumente. Eine systematische Identifizierung ist gerade deshalb nicht möglich, weil die Inhaber den Banken nicht bekannt sind. Ein Verbot bzw. eine Abschaffung der Inhabersparhefte müsste gesetzlich angeordnet werden und eine Regelung für den Umgang mit nachrichtenlosen Inhabersparheften vorsehen. Da auf eine spezialgesetzliche Regelung der nachrichtenlosen Vermögenswerte verzichtet wird³⁹, ist eine rasche Abschaffung der nachrichtenlosen Inhabersparheften nicht zu erwarten.

Die EBK fordert die Banken auf, die Eröffnung von Inhabersparheften zu verbieten und Massnahmen zu ergreifen, um die Abschaffung von bestehenden Inhabersparheften zu beschleunigen. Die Banken sollen der EBK über die Fortschritte in diesen Bemühungen jährlich (erstmalig per 30. Juni 2008) Bericht erstatten.

12 Revision der VSB

Die VSB regelt die Details der Identifizierung der Vertragspartei und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten. Diese Aufteilung der Reglementierungskompetenzen hat sich bewährt und wird nicht in Frage gestellt. Die Arbeitsgruppe äusserte sich indessen zu einzelnen Prüfungspunkten, die bei der Revision der VSB berücksichtigt werden sollten:

³⁸ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8767.pdf>

³⁹ Der Bundesrat beschränkt sich auf eine Ergänzung des Obligationenrechts, siehe http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=12998&print_style=yes

- Ziff. 8 VSB sieht ausdrücklich vor, dass eine Bank einen Vertragspartner dann nicht zu identifizieren braucht, wenn sie ein Geschäft oder das Eingehen einer Geschäftsbeziehung ablehnt. Die FATF urteilte, dass die Schweiz deshalb die Anforderungen von FATF-Empfehlung 5 nicht erfüllt. Diese Empfehlung verlangt, dass ein Finanzintermediär versucht, einen Kunden bei Vorliegen eines Geldwäschereiverdachts zu identifizieren, selbst wenn er die Verhandlungen zur Aufnahme einer Geschäftsbeziehung abbricht. Banken sollen verpflichtet sein, aufgrund von Informationen eine Meldung vorzunehmen, soweit sie diese bereits im Rahmen der Verhandlungen zur Aufnahme von Geschäftsbeziehungen erlangen konnten. Ziff. 8 sollte revidiert werden, um den Widerspruch mit Art. 24 GwV-EBK zu beheben.
- VSB Ziff. 18 erlaubt eine Ausnahme von der formellen Identifikationspflicht bei der Eröffnung von Konten zwecks Liberierung des Kapitals bei Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die FATF sah aufgrund dieser Bestimmung ein gewisses Missbrauchspotential und empfahl, diese Ausnahme aufzuheben. Ziff. 18 VSB sollte vor diesem Hintergrund überprüft werden.
- Ziff. 19 VSB sieht vor, dass ein Identifikationsverfahren (Ziff. 9–14) nicht wiederholt werden muss, wenn ein Vertragspartner konzernintern in gleichwertiger Weise bereits identifiziert wurde. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit FATF-Empfehlung 9, wonach es Finanzintermediären erlaubt ist, sich unter gewissen Voraussetzungen auf andere (sog. introducer) abzustützen. Allerdings ist der Begriff der Gleichwertigkeit nach Ziff. 19 VSB zu unbestimmt und bedarf einer Präzisierung.

13 Kosten-Nutzen-Überlegungen

Nach den Richtlinien für Finanzmarktregulierung vom September 2005⁴⁰ hat die EBK soweit möglich die Auswirkungen einer Regulierung und deren Kosten für die Betroffenen abzuschätzen und diese gegen den erwarteten Nutzen abzuwägen. Dies soll gewährleisten, dass die EBK eine verhältnismässige, kostengünstige und differenzierte Regulierung erlässt, die den Besonderheiten und Risiken der einzelnen Geschäftstätigkeiten und Branchen in angemessener Weise Rechnung trägt und die Standortattraktivität des Finanzplatzes wahrt.

Die Umsetzung der Änderungen der GwV-EBK wird Implementierungskosten sowie operationelle Kosten zur Folge haben. So müssen beispielsweise die internen IT-Systeme angepasst werden, um eine Erkennung und Klassifizierung der Korrespondenzbankbeziehungen zu ermöglichen. Die neuen Bestimmungen zur Angabe des Auftraggebers bei Zahlungsaufträgen erfordern eine Anpassung der elektronischen Schnittstelle zwischen Kundendatenbank und Zahlungsverkehrssystem. Die internen Weisungen müssen revidiert und den Mitarbeitern im Rahmen von Schulungen und Ausbildungsprogrammen vermittelt werden.

Kostenerhebungen vor oder nach Einführung einer neuen Regulierung bedingen eine genauere Analyse der Ausgangssituation und eine detaillierte Planung und Überwa-

⁴⁰ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de>

chung. Sie sind entsprechend aufwendig und verursachen Kosten. Auch stellen sich schwierige methodische Fragen.⁴¹ Die FSA führt beispielsweise ex-ante Kosten-Nutzen-Analysen durch, um unter mehreren Handlungsoptionen die kostengünstigste auszuwählen.⁴² Vorliegend befand die Arbeitsgruppe, dass keine sinnvollen Handlungsvarianten zur Wahl stehen, die es erlauben würden, die internationalen Vorgaben mit einem geringeren Aufwand umzusetzen. So verzichtete die Arbeitsgruppe auf eine Erhebung der Umsetzungskosten.

Wegen der bereits heute anfallenden Kosten für die Finanzindustrie und die Gesamtwirtschaft sind Ausmass und Auswirkungen der vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen zu relativieren. Zudem würde die Beibehaltung der alten Regeln nicht etwa zu einer Stabilisierung der Kosten führen. Gerade was die Regelung zur Angabe des Auftraggebers bei grenzüberschreitenden Zahlungen betrifft, müssten Banken auch ohne eine entsprechende Vorschrift in der GwV-EBK die Regeln des Bestimmungslandes von Zahlungsaufträgen beachten und für die Vollständigkeit der Angaben zum Auftraggeber sorgen. In zahlreichen Ländern sind Banken gehalten, Zahlungen mit unvollständigen Angaben zum Auftraggeber zurückzuweisen.

Schwierig sind hingegen Aussagen zur Wirksamkeit und dem Nutzen der Änderungen vor dem Hintergrund der Regelungsziele (Erhöhung der Abwehr oder Auffindung krimineller Gelder, bessere Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Einhaltung internationaler Standards). Die Frage der Wirksamkeit und des Nutzens der vorgeschlagenen Regelung kann nicht auf nationaler Ebene beantwortet werden. Die gesamte Geldwäschereiregelung beruht heute auf internationalen Standards. Schliesslich ist auch die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ein internationales Problem. Eine Überprüfung der Wirksamkeit wäre auf internationaler Ebene anzugehen, beispielsweise im Rahmen der FATF. Die EBK unterstützt eine solche Initiative.

14 Die nächsten Schritte

Die Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Änderungen sind spätestens bis am 31. August 2007 an die EBK zu richten.

Im Oktober dieses Jahres hat die Schweizer Delegation vor dem Plenum der FATF über die Fortschritte bei der Umsetzung der FATF-Empfehlungen Bericht zu erstatten. Sofern keine grösseren Unstimmigkeiten bestehen, sollen die Verordnungsänderungen bis zu diesem Zeitpunkt von der Kommission verabschiedet sein. Die Änderungen sollen auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten, somit gleichzeitig mit der VSB 08.

Damit Gespräche zwischen Vertretern der SBVg und der EBK bis Ende Oktober geführt werden können, müsste der Revisionsentwurf der VSB Ende September 2007 der EBK vorliegen. Der definitive Text müsste Ende 2007 verabschiedet sein.

⁴¹ Vgl. Bericht Stähelin: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01072/index.html?lang=de>; Basisdokumentation: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/3986.pdf>

⁴² FSA Anti-money laundering, current customer review, cost benefit analysis, May 2003, unter http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ml_cost-benefit.pdf

II Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung, Bericht der Eidg. Bankenkommission über die Anhörungsergebnisse (Anhörungsbericht)

Dezember 2007

1 Zusammenfassung

Am 4. Juli 2007 eröffnete die EBK eine öffentliche Anhörung zur vorgeschlagenen Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung. Mit der Änderung sollte die geltende Regelung den internationalen Entwicklungen angepasst werden. Die Vorschläge sties- sen auf weitgehende Zustimmung. Zahlreiche von den Anhörungsteilnehmern vorge- brachte technische Änderungen wurden berücksichtigt. Materiell von Bedeutung sind die folgenden Anpassungen:

- Der Geltungsbereich der EBK-Geldwäschereiverordnung wurde mit einem Hinweis auf das Geldwäschereigesetz erweitert. Somit fallen Fondsleitungen, Investmentge- sellschaften mit festem oder variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen sowie die Vermögensverwalter im Sinne des Artikel 18 Kollektiv- anlagengesetzes in den Geltungsbereich der Verordnung. Es wird explizit festgehal- ten, dass die EBK bei der Anwendung der Verordnung den Besonderheiten der Geschäftstätigkeit der Finanzintermediäre Rechnung trägt. Dies gilt insbesondere für Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und b^{bis} des Geldwäscherei- gesetzes (Fondsleitungen, Investmentgesellschaften mit festem oder variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen sowie die Vermö- gensverwalter im Sinne des Artikel 18 Kollektiv-anlagengesetzes).
- Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Finanzintermediären, für welche in der Schweiz ein Korrespondenzbankkonto geführt wird, sollen grundsätzlich als Ge- schäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko eingestuft werden. Der Umfang der sich aus dieser Einstufung ergebenden zusätzlichen Abklärungen ist davon abhängig, ob der ausländische Finanzintermediär einer angemessenen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unter- steht.
- Die Fondsleitungen, Investmentgesellschaften mit festem oder variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen sowie die Vermögensver- walter im Sinne des Artikel 18 Kollektiv-anlagengesetzes sowie die Effektenhändler dürfen neu statt der VSB 2008 eine andere Selbstregulierung bei der Identifizierung der Vertragspartei und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten anwenden.
- Bei der Regelung zur Angabe von Auftraggeberdaten bei Zahlungsaufträgen wird eine Mindestschwelle von 1500 Schweizerfranken eingeführt, wie sie auch die revi- dierte Interpretative Note der FATF zur Spezialempfehlung VII sowie die EU-Verord- nung vorsehen. Bei Zahlungen unter dieser Schwelle brauchen keine Auftraggeber- daten übermittelt zu werden.

Die Änderungen der EBK-Geldwäschereiverordnung sollen auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten. Es wird eine Übergangsfrist für die Umsetzung der Änderung der Art. 7 und 15 GwV-EBK bis am 1. Januar 2009 vorgesehen.

2 Ausgangslage

Am 4. Juli 2007 eröffnete die EBK eine öffentliche Anhörung zur vorgeschlagenen Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung (GwV-EBK). Der Änderungsvorschlag wurde mitsamt eines Erläuterungsberichts auf der Website der EBK veröffentlicht.¹ Stellungnahmen waren bis am 31. August 2007 an die EBK zu richten.

Der Änderungsvorschlag ist das Ergebnis der Arbeiten einer von der EBK eingesetzten gemischten Arbeitsgruppe mit Vertretern der Banken sowie der Kontrollstelle für Geldwäscherei (KST). Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag zu prüfen, ob aufgrund der im Rahmen des FATF-Länderexamens geübten Kritik am Schweizer Geldwäscherei-abwehrdispositiv Regulierungsbedarf besteht, und allfällige Vorschläge zu erarbeiten. Gegenstand dieser Prüfung waren die geltende Geldwäschereiverordnung der EBK (GwV-EBK) sowie die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB).

Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die geltende Regelung im Bankensektor keiner grundlegenden Änderung bedarf. Der diesem System zugrunde liegende risikoorientierte Ansatz habe sich bewährt und sei beizubehalten. Hingegen hielt die Arbeitsgruppe es für erforderlich, einzelne Bestimmungen den seit Inkrafttreten der GwV-EBK erfolgten Änderungen der internationalen Standards anzupassen und die bestehende Praxis zu präzisieren. Des Weiteren war der Geltungsbereich der GwV-EBK an das im Januar 2007 in Kraft getretene Kollektivanlagengesetz (KAG) anzupassen. Die Arbeitsgruppe formulierte eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung der GwV-EBK und sprach Empfehlungen zur Anpassung der VSB aus.

Die EBK begrüßte die Vorschläge der Arbeitsgruppe. Sie ist der Auffassung, dass die Schweiz eine pragmatische, risikoorientierte und prinzipien-basierte Geldwäschereiregulierung braucht, die sich an der internationalen Praxis orientiert. Die Änderungsvorschläge umfassten im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Anpassung des Geltungsbereichs der GwV-EBK an das neue Kollektivanlagengesetz
- Präzisierung der bei Niederlassungen im Ausland zu beachtenden Sorgfaltspflichten
- Präzisierung der Sorgfaltspflichten bei erhöhten Risiken im grenzüberschreitenden Korrespondenzbankgeschäft
- Anforderungen an die sorgfältige Auswahl des Personals
- Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement bei der Verwendung moderner Technologien (Internet-Banking, Telebanking)
- Anpassung der Bestimmung zur Angabe des Auftraggebers bei Zahlungsaufträgen an die internationale Praxis

¹ <http://www.ebk.ch/d/regulier/regulierungsprojekte.html>

3 Anhörungsteilnehmer

Folgende Teilnehmer haben an der Anhörung partizipiert und dem Sekretariat der EBK eine Stellungnahme eingereicht:

- Bär & Karrer Rechtsanwälte
- Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin (GCO)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Swiss Funds Association (SFA)
- Treuhand-Kammer (TK)
- Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (VAS)
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)
- Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV)
- Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken (VHV)
- Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (ABPS)
- Zürcher Kantonalbank (ZKB)

Gleichzeitig führte die EBK auch eine Ämterkonsultation in der Bundesverwaltung durch.

4 Anhörungsergebnis

Die vorgeschlagenen Änderungen der EBK-Geldwäschereiverordnung fanden bei den Anhörungsteilnehmern weitgehende Zustimmung. Dies ist zum einen auf das grosse Interesse aller Anhörungsteilnehmer an der Umsetzung der internationalen Standards im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zurückzuführen. Zum anderen präzisieren die meisten Änderungen nur die bestehende Praxis und führen somit zu einer eher geringen administrativen und regulatorischen Belastung der Finanzintermediäre.

Die EBK bemühte sich, die Anliegen der Anhörungsteilnehmer zu berücksichtigen. Dies war insbesondere bei den Bestimmungen zu den Korrespondenzbanken und zur Angabe des Auftraggebers bei Zahlungsaufträgen nicht leicht, bestanden doch zum Teil diametral unterschiedliche Meinungen. Die von den Anhörungsteilnehmern vorgebrachten technischen Vorschläge wurden weitgehend übernommen.

Von einzelnen Anhörungsteilnehmern wurden zudem weitergehende Anliegen vorgebracht. Insbesondere wurde eine Änderung der Pflichten der Finanzintermediäre bei der Delegation der zusätzlichen Abklärungen an Dritte (Art. 19 GwV-EBK) vorgeschlagen. Die EBK möchte aufgrund zeitlicher Dringlichkeit die vorliegende Revision der GwV-EBK auf solche Änderungen beschränken, die im Zusammenhang mit den Empfehlungen der FATF und mit den Anpassungen der GwV-EBK an das im Januar 2007 in Kraft getretene Kollektivanlagengesetz (KAG) stehen.

5 Die Ergebnisse im Einzelnen

5.1 Ausweitung der GwV-EBK auf die Terrorismusfinanzierung

Die bundesinternen Stellen verlangen eine Ausdehnung der EBK-Geldwäschereiverordnung auf die Terrorismusfinanzierung. Im Zuge der Ereignisse vom 11. September 2001 erliess die FATF insgesamt neun Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Schliesslich wurden auch die ursprünglich zur Bekämpfung der Geldwäscherei geschaffenen 40 FATF-Empfehlungen auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgedehnt. Zudem ist vorgesehen, die Terrorismusfinanzierung auch explizit systematisch ins neue Geldwäschereigesetz (GwG) aufzunehmen.²

Die EBK folgt diesem Antrag. Dies führt zu einer Änderung des Titels sowie folgender weiterer Bestimmungen der EBK-Geldwäschereiverordnung:

- Art. 5 GwV-EBK: Ausdehnung des Verbots von Geschäftsbeziehungen mit kriminellen und terroristischen Organisationen auf die Terrorismusfinanzierung generell;
- Art. 10 GwV-EBK: Ausdehnung der Pflicht, interne Weisungen zur Geldwäschereibekämpfung zu erlassen, auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung;
- Art. 13 GwV-EBK: entsprechende Ausdehnung der Pflichten der Internen Geldwäschereifachstelle auf Fragen der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung;
- Abschnitt 7: Erweiterung des Titels auf die Terrorismusfinanzierung.

5.2 Anpassung des Geltungsbereichs

Das im Jahr 2007 in Kraft getretene Kollektivanlagengesetz (KAG) schuf eine Reihe neuer Rechtsformen (die Investmentgesellschaften mit festem und variablem Kapital, die Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen und die Vermögensverwalter im Sinne des Kollektivanlagengesetzes). Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes nach Art. 2 Abs. 2 GwG wurde entsprechend angepasst und auf diese neuen Rechtsformen ausgedehnt.³ Die vorgeschlagene Anpassung des Geltungsbereichs der EBK-Geldwäschereiverordnung an das KAG wurde einerseits als zu wenig differenziert (VSV) kritisiert, andererseits wurden Widersprüche mit Art. 2 Abs. 2 des GwG festgestellt (VSV, SFA).

Die EBK schliesst sich dieser Beurteilung an. Die Aufzählung der ihrer Geldwäschereiaufsicht unterstellten Finanzintermediäre in Art. 2 Abs. 1 GwV-EBK wird durch einen Hinweis auf das Geldwäschereigesetz ersetzt. Damit wird der Widerspruch im Geltungsumfang beseitigt, jedoch bleibt klargestellt, dass die EBK bei allen ihr nach dem KAG unterstellten Rechtsformen für die Geldwäschereiaufsicht zuständig ist. Dies gilt auch dann, wenn diese neben ihrer Tätigkeit nach dem Kollektivanlagengesetz noch andere Finanztätigkeiten nach Art. 2 Abs. 3 GwG ausüben. Dem Vorwurf der Undifferenziertheit wird mit den neuen Absätzen 2 und 3 begegnet, indem explizit festgehalten wird, dass die EBK bei der Anwendung der Verordnung, insbesondere bei Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und b^{bis} des Geldwäschereigesetzes

² BBl 2007 6295f.; Text unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/6269.pdf>

³ Vgl. Art. 2 Bst. b und b^{bis} GwG; BBl 2005 6395ff.

(Fondsleitungen, Investmentgesellschaften mit festem oder variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen sowie die Vermögensverwalter im Sinne des Artikel 18 Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006) den Besonderheiten der Geschäftstätigkeit Rechnung trägt. So kann sie Finanzintermediäre von der Anwendung einzelner Bestimmungen dieser Verordnung ganz oder teilweise ausnehmen oder abweichende Anordnungen treffen, soweit sie aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit anders nicht in der Lage wären, die Verordnung sinnvoll umzusetzen. Die EBK macht dann ihre Praxis auf ihrer Website öffentlich bekannt. So wird die EBK z. B. Vermögensverwalter von Kollektivanlagen von der Anwendung einzelner Bestimmungen der GwV-EBK ausnehmen können, wenn diese auf diese Vermögensverwalter keine sinnvolle Anwendung finden können. Mit dieser Änderung wird auch dem Anliegen der TK entsprochen, gewisse Finanzintermediäre, wie Fondsleitungen, SICAVs, SICAFs sowie Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, vom Erfordernis eines informatikgestützten Transaktionsüberwachungssystems bzw. der jährlichen Schwerpunktprüfung der Transaktionsüberwachung (Art. 12 Abs. 3 GwV-EBK) zu befreien.

5.3 Präzisierung der Sorgfaltspflichten von Niederlassungen im Ausland

Um der Pflicht nach Art. 3 Abs. 1 GwV-EBK Ausdruck zu verleihen, die grundlegenden Prinzipien der Verordnung auch in einem unzureichend reguliertem Umfeld einzuhalten, schlug die EBK vor, Absatz 1 dahin zu ergänzen, dass die Banken deren Einhaltung durch ihre Zweigniederlassungen und Gruppengesellschaften insbesondere in Ländern sicherzustellen haben, die die FATF-Empfehlungen nicht oder nur unzureichend anwenden. Der Verweis im Verordnungstext auf die FATF-Empfehlungen wurde allerdings von zahlreichen Anhörungsteilnehmern kritisiert (VAS, ABPS, TK, VHV, GCO, VSKB).

Die EBK schliesst sich dieser Beurteilung an. Art. 3 Satz 1 GwV-EBK statuiert die Pflicht der Finanzintermediäre, dafür zu sorgen, dass die genannten Grundsätze in allen ausländischen Niederlassung umgesetzt werden. Diese Pflicht gilt unabhängig davon, in welchem regulatorischen Umfeld die ausländischen Niederlassungen tätig sind. Eine Pflicht, wonach diese Pflicht «insbesondere» in Ländern beachtet werden müsste, in denen die Geldwäschereiaufsicht ungenügend ist, wäre insofern widersprüchlich, als sie die allgemeine Pflicht relativieren würde, die Einhaltung in allen Ländern sicherzustellen.

Die Aufzählung der Grundsätze, die der Finanzintermediär in seinen Zweigniederlassungen oder im Finanzbereich tätigen Gruppengesellschaften im Ausland zu befolgen hat, wird von allen Anhörungsteilnehmer gutgeheissen, vorbehaltlich redaktionellen Änderungen.

5.4 Verbot von Geschäftsbeziehungen mit fiktiven Banken

Kritisiert wurde (VAS, GCO), dass Art. 6 GwV-EBK das generelle Verbot von Geschäftsbeziehungen mit fiktiven Banken mit der speziellen Anwendung der Verordnung auf Korrespondenzbankgeschäfte vermischt. Zur Klarstellung wird ein neuer separater Artikel (Art. 5^{bis} GwV-EBK) eingeführt, der Geschäftsbeziehungen mit fiktiven Banken verbietet.

5.5 Korrespondenzbankbeziehungen

Der geltende Art. 6 Abs. 1 GwV-EBK schreibt vor, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für Korrespondenzbankbeziehungen gelten. Der Erläuterungsbericht der EBK zur Änderung der EBK-Geldwäschereiverordnung vom Mai 2007 definiert die Korrespondenzbank als in- oder ausländischen Finanzintermediär, der die Konten einer Bank nutzt, um Transaktionen für seine eigenen Kunden abzuwickeln. Die Verordnungsbestimmung wurde hingegen als zu weitgehend kritisiert (GCO, VAS, VHV, VSKB). Die GwV-EBK erfasst nur solche Korrespondenzbankbeziehungen, bei denen eine Schweizer Bank in ihren Büchern ein Korrespondenzkonto für eine in- oder ausländische Bank eröffnet, und nicht die Korrespondenzbankbeziehung einer Schweizer Bank (Kundenbank), die ein Korrespondenzkonto bei einer ausländischen Bank unterhält. Die Neuformulierung in Absatz 2, die auf das Ausführen von Korrespondenzbankgeschäften für ausländische Finanzintermediäre abgestellt, dient der Klarstellung.

5.6 Korrespondenzbankbeziehungen als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken

FATF-Empfehlung 7 verlangt, dass Banken im Korrespondenzbankenverkehr mit ausländischen Banken zusätzliche Abklärungen über ihre Kundenbanken durchführen. Dabei sollen sie sich Informationen über die Geschäftstätigkeit des Instituts verschaffen, sich aufgrund öffentlich zugänglicher Information ein Bild über den Ruf des Instituts, die Qualität der Aufsicht und der internen Kontrollsysteme der Bank machen und prüfen, ob das Institut in allfällige Verfahren im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung verwickelt ist. Weiter verlangt FATF-Empfehlung 7, dass das Eingehen einer Korrespondenzbankbeziehung die Zustimmung einer höheren Stelle (senior management) bedarf. Da die spezifischen Abklärungspflichten bei Korrespondenzbankbeziehungen nicht ausdrücklich in der GwV-EBK geregelt sind und Korrespondenzbankbeziehungen mit ausländischen Banken auch nicht generell als erhöhtes Risiko eingestuft werden und damit auch nicht die Zustimmung einer vorgesetzten Person oder Stelle nach Art. 21 GwV-EBK bedürfen, beurteilte die FATF die Schweizer Regelung als ungenügend (non compliant).⁴

Nach dem Vorschlag der EBK sollten grenzüberschreitende Korrespondenzbankbeziehungen nicht generell als erhöhtes Risiko eingestuft werden, sondern nur soweit sie in Anwendung von Risikokriterien erhöhte Risiken erkennen lassen. Für einen Anhörungsteilnehmer (TK) ging der Vorschlag zu wenig weit. Andere (VHV, ABPS, VSKB, VAS, GCO) erachteten die vorgeschlagene Regelung hingegen für zu weitgehend. Die Abklärung der internen Weisungen der Kundenbank zur Bekämpfung der Geldwäscherei wurde als unpraktikabler Vorschlag abgelehnt (TK, GCO, VHV, ABPS, Bär & Karrer). Die EBK folgt der Argumentation, wonach die vorgeschlagene Regelung den Anforderungen nach FATF-Empfehlung 7 nicht genügt und ergänzt Art. 7 Abs. 3 GwV-EBK, so dass Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Finanzintermediären, für welche der Schweizer Finanzintermediär ein Korrespondenzbankkonto führt, immer als Geschäftsbezie-

⁴ 3^{ème} Rapport d'Evaluation Mutuelle de la Lutte Anti-Blanchiment de Capitaux et contre le Financement du Terrorisme, Suisse, Novembre 2005, S. 117.

hungen mit erhöhtem Risiko eingestuft werden. Dies hat zur Folge, dass das Eingehen einer solchen Geschäftsbeziehung der Zustimmung einer vorgesetzten Stelle bedarf (Art. 21 GwV-EBK). Art. 17 Abs. 3 GwV-EBK (neu) konkretisiert den Umfang der zusätzlichen Abklärungspflichten, die sich aus der Risikoeinstufung ergeben. Die zusätzliche Bestimmung erlaubt die Abklärungen bescheiden zu halten oder ganz auf sie zu verzichten, wenn die Partnerbank einem allgemein als gut beurteilten Aufsichtsregime untersteht. Somit entspricht dieser Vorschlag materiell dem ursprünglichen Vorschlag.

5.7 Sorgfältige Auswahl des Personals

Art. 11 GwV-EBK verlangt eine sorgfältige Auswahl des mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrauten Personals und die regelmässige Ausbildung der Kundenbetreuerinnen und Kundenbetreuer und aller anderen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der für sie wesentlichen Aspekte der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Um Abgrenzungsschwierigkeiten mit dem Gewährserfordernis zu vermeiden, folgte die EBK nicht dem Vorschlag, die Bestimmung im Sinne einer generellen Pflicht umzuformulieren, nur integriertes und qualifiziertes Personal einzustellen.

5.8 Risikomanagement bei der Verwendung neuer Technologien

Alle Anhörungsteilnehmer befürworteten die Einführung dieses neuen Artikels, einige forderten eine verständlichere Formulierung (GCO, VAS). Der Begriff der «neuen Technologien» und der von diesen ausgehenden Risiken wurde als wenig konkret kritisiert. Die Formulierung des neuen Art. 11^{bis} GwV-EBK wurde dahin gehend präzisiert, dass nunmehr ausdrücklich auf die Risiken Bezug genommen wird, die sich daraus ergeben, dass bei der Abwicklung von Geschäften kein persönlicher Kontakt zur Vertragspartei besteht.

5.9 Anerkennung weiterer Selbstregulierungen

Art. 14 GwV-EBK erklärt die Selbstregulierung der Banken bei der Identifizierung der Vertragspartei und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten für allgemeingültig und damit auch auf die nach Art. 2 GwV-EBK unterstellten Nicht-Banken anwendbar. Nach Auffassung des VSV kann es aber nicht Sache eines regulierten Marktteilnehmers sein, andere zu regulieren. Die EBK folgt dieser Argumentation und revidiert Art. 14 GwV-EBK. So kann die EBK neu Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und d des Geldwäschereigesetzes (Fondsleitungen, Investmentgesellschaften mit festem oder variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen, die Vermögensverwalter im Sinne des Artikel 18 Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006 sowie die Effekthändler) gestatten, statt der VSB 2008 eine andere Selbstregulierung bei der Identifizierung der Vertragspartei und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten anzuwenden, welche sie als gleichwertig anerkannt hat.

5.10 Angabe der Auftraggeber bei Zahlungsaufträgen

Die Angleichung der Bestimmung an die internationale Praxis wurde mehrheitlich begrüsst. Ein Anhörungsteilnehmer (VSKB) äusserte rechtliche Bedenken gegenüber der Ausweitung der Regelung auf Zahlungsaufträge im Inland. Aufgrund von Hinweisen aus der Ämterkonsultation ist eine zwingende Regelung für Inlandszahlungen, wie sie die EBK vorsah, rechtlich nicht zulässig, da die gesetzliche Grundlage fehle. Diese Argumentation ist nicht ganz schlüssig, da sie für die Regelung der Auslandszahlungen «a fortiori» gelten müsste. Letztere wurde nicht kritisiert und gewissermassen als «droit acquis» hingenommen. Zudem verlangt die Verordnung ausdrücklich eine Information des Kunden, weshalb aus der Sicht der EBK nicht von einer zwangsweisen Lüftung des Bankgeheimnisses gesprochen werden kann. Deshalb bleibt die Regelung nach Art. 15 Abs. 1 GwV-EBK sowohl auf Auslands- als auch auf Inlandszahlungen anwendbar. So kann eine vollumfängliche Konformität mit den FATF-Standards und EU-Vorgaben auch für Inlandszahlungen erreicht werden. Eine Angleichung an die internationale Praxis drängt sich schliesslich auch auf, um eine Teilnahme der Schweizer Banken an der Single European Payment Area (SEPA) zu ermöglichen.

Die EBK nimmt den Vorschlag auf, eine Mindestschwelle einzuführen (VSKB), wie sie die revidierte Interpretative Note⁵ der FATF zur Spezialempfehlung VII sowie die EU-Verordnung⁶ vorsehen. So gestattet die aktuelle Fassung der Interpretative Note der FATF es Ländern, einen Schwellenwert von EUR 1000 beziehungsweise US\$ 1000 festzulegen, ab dem Informationen über den Auftraggeber zu übermitteln sind. Demnach soll in der Schweiz eine Schwelle von CHF 1500 eingeführt werden. Für Zahlungsaufträge über diesem Betrag sind die Angaben zum Auftraggeber zwingend. Für niedrigere Beträge ist es den Finanzintermediären freigestellt, die Auftraggeberangaben bei Zahlungsaufträgen trotzdem zu liefern.

5.11 Dokumentationspflicht bei Zahlungsaufträgen

Die Anhörungsteilnehmer sind mit dem Vorschlag zu Art. 23 GwV-EBK einverstanden. Nur redaktionelle Änderungen werden vorgeschlagen, welche von der EBK übernommen wurden.

5.12 Aufhebung von Art. 24 und Art. 25 GwV-EBK/Meldung von Geschäftsbeziehungen

Mehrere Anhörungsteilnehmer lehnen eine Änderung des Art. 24 GwV-EBK ab, um keine Präjudizierung der Revision des Geldwäschereigesetzes herbeizuführen (Bär & Karrer, GCO, VSKB). In der Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) vom 15. Juni 2007⁷ soll eine Meldepflicht bei Nichtzustandekommen einer Geschäftsbeziehung eingeführt werden. Nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG muss ein Finanzintermediär der Meldestelle unverzüglich melden, wenn er den

⁵ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/56/35002635.pdf>

⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_345/l_34520061208de00010009.pdf

⁷ BBl 2007 6269

begründeten Verdacht hat, dass in die Geschäftsbeziehung involvierte Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Art. 305^{bis} StGB stehen, aus einem Verbrechen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB) oder der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinqüies} Abs. 1 StGB) dienen. Die EBK beabsichtigte, die Formulierung des Art. 24 GwV-EBK an die neue Gesetzesbestimmung anzugleichen (Streichung von «offensichtlich»). Dies würde allerdings die Diskrepanz zwischen der Verordnung und der geltenden gesetzlichen Regelung weiter vergrössern. Würde Art. 24 GwV-EBK weder geändert noch aufgehoben, so würden bei Inkrafttretung des Geldwäschereigesetzes ein Unterschied bestehen, da Art. 24 GwV-EBK eine höhere Schwelle für die Meldung an die Meldestelle («bei einem offensichtlich begründeten Verdacht») statuiert. Am Sinnvollsten erscheint deshalb die Aufhebung von Art. 24 und 25 GwV-EBK in der Verordnung, da diese Regelung im Gesetz Eingang finden sollen. Sollte das Parlament den Vorschlag des Bundesrates nicht folgen, wird die EBK die Situation neu beurteilen.

5.13 Übergangsfrist

Die SBVg beantragt eine angemessene Übergangsfrist, da die Revision der GwV-EBK Anpassungen im technischen Bereich sowie Änderungen von Arbeitsabläufen erfordert. Insbesondere geht es um die Abstimmungen, die sich aus der Qualifizierung der Korrespondenzbankbeziehungen als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken ergeben sowie aus den Umstellungen auf die geforderten Angaben bei Zahlungsaufträgen.

Die Änderungen der EBK-Geldwäschereiverordnung sollen auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten, somit gleichzeitig mit der VSB 08. Es wird eine Übergangsfrist für die Umsetzung der Änderung der Art. 7 und 15 GwV-EBK bis am 1. Januar 2009 vorgesehen.

